Begriffsbestimmung
und
Grenzen der Staatsaufsicht
über
Selbstverwaltungskörper

Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde bei der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Schlesischen Friedrich-Wilhelms-Universität zu Breslau

vorgelegt von

Adolf Kühn
Kammergerichtsreferendar in Berlin

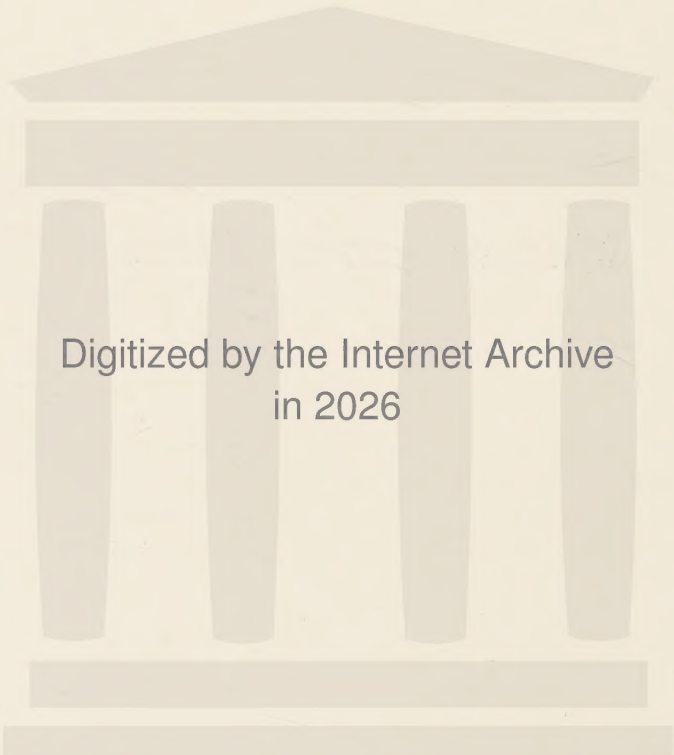
Berlin 1926

Gedruckt mit Genehmigung der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Breslau.

Berichterstatter: Geh. Regierungsrat Professor Dr. Helfritz.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Meinen lieben Eltern


Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548228_0110

Inhaltsverzeichnis.

Seite

Einleitung 9

§ 1. Die Feststellung des Problems 11

§ 2. Staat und Selbstverwaltungskörper 22

§ 3. Die Begriffsbestimmung der Staatsaufsicht über Selbstverwaltungskörper 32

§ 4. Die Grenzen der Staatsaufsicht 38

Schluß 44

Literatur.

Anschütz: Staatsaufsicht und Selbstverwaltung. JW. 15. 9. 1916. Nr. 16.

Beseler: System des gemeinen deutschen Privatrechts. 1885.

Blodig: Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff. 1894.

Bluntschli: Allgemeines Staatsrecht. 1872.

Fleiner: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts. 1913.

Gierke: Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung. 1887.

Gluth: Die Lehre von der Selbstverwaltung im Lichte formaler Begriffsbestimmung. 1887.

Haenel: Deutsches Staatsrecht. 1892.

Hatschek: Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechts. 1924.

Helfritz: Grundriß des Preußischen Kommunalrechts. 1922. — Die Vertretung der Städte und Landgemeinden nach außen in dem Gemeinderecht der östlichen Provinzen Preußens. 1916.

Jebens: Die Stadtverordneten. 1905.

Jellinek: System der subjektiven öffentlichen Rechte. 1919. — Allgemeine Staatslehren. 1920.

Laband: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 1911.

Landzettel: Die Staatsaufsicht im Bereich der Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen v. 30. Mai 1853. Diss. Greifswald 1916.

Ledermann-Brühl: Die Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen der Preußischen Monarchie. 1913.

Leidig: Preußisches Stadtrecht. 1891.

Maier, K.: Die staatliche Aufsicht über die Kommunalverbände. Diss. Leipzig 1905.

Mayer, O.: Deutsches Verwaltungsrecht. 1924.

v. Mohl, R.: Enzyklopädie der Staatswissenschaften. 1872.

Oertel: Die Städteordnung für die östlichen Preußischen Provinzen. 1910.

Peters: Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen. 1926.

Preuß: Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften. 1889. — Städtisches Amtsrecht. 1902.

Pütter: Literatur des Teutschen Staatsrechts. 1783.

Roberti-Jessen: Das allgemeine staatliche Aufsichtsrecht gegenüber den Selbstverwaltungskörpern in Preußen. Diss. Greifswald 1905.

Rosin: Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung. In Hirths Annalen. 1883. S. 265 ff.

— Das Recht der öffentlichen Genossenschaft. 1886.

Schmieder: Das Recht der Kommunalaufsicht. Im Preußischen Verwaltungsblatt. Bd. 25 Nr. 29.

Schoen: Das Recht der Kommunalverbände in Preußen. 1897.

— Deutsches Verwaltungsrecht. In Kohler-Holtzendorffs Enzyklop. 1914. IV. Bd. S. 113 ff.

Schoenborn: Das Oberaufsichtsrecht des Staates im modernen deutschen Staatsrecht. Diss. Heidelberg 1906.

v. Stein, L.: Die vollziehende Gewalt. II. Teil. 1869.

Stier-Somlo: Handbuch des kommunalen Verfassungs- und Verwaltungsrechts in Preußen. 1919.

Tatarin-Tarnheyden: Das rechtliche Wesen der deutschen Selbstverwaltung und die mecklenburg-schwerinsche Verwaltungsreform (Carl Hinstorff, Rostock).

Triepel: Die Reichsaufsicht. 1917.

Walz: Gemeindeverwaltung. In v. Stengel-Fleischmanns Wörterbuch.

Einleitung.

Der Begriff der Staatsaufsicht hat eine lange und kämpfereiche Geschichte. Er ist eng verknüpft mit dem Streit um die Bedeutung des Selbstverwaltungsbegriffes, mit der Kontroverse über den sog. eigenen und übertragenen Wirkungskreis der Gemeinden, und ist gerade heute, zur Zeit der verschiedenen einzelstaatlichen Verwaltungsreformen, besonders derjenigen Preußens, in den Vordergrund des Interesses getreten. Aus diesem Grunde allein schon würde sich eine Arbeit über die Staatsaufsicht rechtfertigen — auch wenn sie sich nur eine zusammenfassende Darstellung der Problementwicklung zum Ziele setzte. Denn — so unwahrscheinlich es klingt — eine solche ist in der modernen Literatur nirgends aufzufinden gewesen. Wohl wurden aus den verschiedensten Schriften Auszüge über dieses Gebiet geliefert; zu einer zusammenhängenden geschichtlichen Darlegung der Entwicklung des Problems ist jedoch niemand gekommen. Und gerade durch eine solche Untersuchung lassen sich die Quellen des Aufsichtsbegriffes und des Streites um ihn leicht aufdecken. Das Ziel dieser Arbeit soll nun sein, eine kritische Darstellung dieser Quellen zu geben und — auf ihr fußend — eine befriedigende Lösung zu finden.

In den bestehenden Gesetzen läßt sich keine allgemeine Begriffsbestimmung finden, und auch eine Herleitung ist aus ihnen nicht möglich. In der preußischen Gesetzgebung z. B. findet sich nur die Ueberschrift des X. Titels der Städteordnung für die östlichen Provinzen von 1853 „Von der Oberaufsicht über die Stadtverwaltung", sowie der § 76 dieser Städteordnung und § 7 ZustG. v. 1883, in denen gesagt ist, daß der Staat über die städtischen Gemeindeangelegenheiten bzw. über die Verwaltung derselben die Aufsicht führt. Und auch der oft, aber unzulässigerweise[1]) zitierte § 139 der revidierten Städteordnung von 1831, sowie die entsprechenden anderen

[1]) OVG. 27, 82; 35, 118; 54, 47. Mit Preuß (Städt. AmtsR. i. Pr. S. 264) und Schmieder (S. 487) ist aber festzustellen, daß § 139 „gegenwärtig als geltender Spezialtitel nicht anzuerkennen ist". Dafür auch die durchschlagende Begründung Landzettels (S. 17).

deutschen einzelstaatlichen Gesetze[1]) geben nur die Funktionen, den sog. „Inhalt" der Staatsaufsicht, nicht aber ihre allgemeine Begriffsbestimmung und staatsrechtliche Charakterisierung.

Dagegen läßt sich in der Literatur — besonders in der vor 1900 — eine fortschreitende Entwickelung des Problems deutlich erkennen. Wenn auch die Mehrzahl der älteren Schriftsteller auf eine fest umgrenzte Problemstellung verzichtet hat, so ergibt sich aus ihren Darlegungen leicht, welche Fragestellung bei der Behandlung des Stoffes maßgebend war. Denn — dies muß auch heute noch betont werden — alles kommt auf eine richtige Fragestellung an. Im ersten Teile dieser Arbeit soll daher ein größerer Raum dafür eingeräumt werden, zu zeigen, welche Problemstellung der Verfasser nach der bisher zu erkennenden Entwicklung für richtig hält. Dabei wird dann zunächst auf die ältere Literatur einzugehen sein. Es wird gezeigt werden, daß Pütter, R. v. Mohl und Bluntschli die Frage nicht als Problem ansehen konnten, daß Haenel, obwohl noch auf dieser Gruppe fußend, neue Momente einführte, daß weiter L. v. Stein, Rosin und Gierke schon ein Problem nach bestimmten Gesichtspunkten behandeln, und daß schließlich Preuß das Problem richtig aber einseitig weiter entwickelt hat. Die moderne Literatur gibt keine wesentlich anderen Gesichtspunkte, und näher wird nur auf Schoenborn einzugehen sein, der darüber hinausragt, indem er zuerst erkannt hat, daß gerade die Stellung des Problems von entscheidender Bedeutung ist. Ueber eine solche kritische Würdigung der einzelnen Untersuchungsmethoden hinaus wird dann der Versuch zu machen sein, eine der dargestellten Entwicklung entsprechende Problemstellung zu geben und auf ihr dann die übrige Arbeit aufzubauen.

---

[1]) Württemb. GemO. v. 28. Juli 06, Art. 186. — Bayer. GemO. f. d. Landesteile diess. d. Rheins v. 29. IV. 1869, Art. 157. — Pfälz. GemO. v. 29. IV. 1869, Art. 89. — Bad. GemO. v. 31. I. 1831, Fassung v. 18. X. 1910, Art. 181. — Bad. StädteO. Fassg. v. 18. X. 1910, Art. 157. — Mecklenburg-Schwerinsche Verf. § 64, II.

§ 1.

Die Feststellung des Problems.

In der Literatur der Staatsaufsicht lassen sich zwei Entwickelungsreihen erkennen. Die eine hat ihren Ursprung im alten Polizeistaat und führt in neuerer Zeit zu einer allgemeinsprachlichen Erforschung, zu einer Etymologie der „Aufsicht". Die andere hält dagegen staatsrechtliche Erwägungen für das wichtigste Moment und ist entstanden aus der Erörterung der Beziehungen zwischen Staat und Selbstverwaltungskörper, ist also viel jüngeren Datums. Im folgenden sollen beide kritisch erörtert werden, und es soll zunächst daraus eine umfassende Problemstellung gewonnen, später aber auch gezeigt werden, daß beide der Vereinigung wohl fähig sind, ja, daß ihre Vereinigung für eine Lösung des Aufsichtsproblems sogar nötig ist.

Zunächst also die Darstellung der ersten Entwicklungsreihe. Als Vertreter des Polizeistaates mag hier Pütter angeführt werden, der in seiner „Literatur des Teutschen Staatsrechts"[1]) sagt: „Das erste und allgemeinste Recht der höchsten Gewalt ist, über alles, was zum Staate gehört und darinn vorgehet, soweit es die gemeine Wohlfahrt nötig oder nützlich macht, die höchste Oberaufsicht zu führen." Man erkennt ohne weiteres, daß für Pütter gar kein Problem vorliegt; er beschäftigt sich noch gar nicht mit einer Umgrenzung, mit einer Begriffsbestimmung; es wird einfach eine Eigenschaft, eine Folge der Staatsgewalt festgestellt. — Was ist nun aber der Grund dafür, daß der alte Schriftsteller einem Begriff, der heute noch Gegenstand von Streitigkeiten ist, so indifferent gegenübersteht? Die Antwort erscheint sehr naheliegend: die Bedeutung der „Oberaufsicht" damals muß eben so klar gewesen sein, daß an eine Meinungsverschiedenheit nicht zu denken war. Denn daß gerade Pütter eine staatsrechtliche Streitfrage seiner Zeit in dem angeführten Werke übergangen hätte, ist nicht anzunehmen. Was bedeutete nun die Oberaufsicht damals? Schoenborn hat diese Frage sehr klar beantwortet.[2]) Er stellt fest, daß das sog. Oberaufsichtsrecht im Sinne des Polizeistaats nur eine Uebersetzung der alten „potestas inspiciendi suprema" sei und seine Bedeutung sich auch in dieser Uebersetzung erschöpfe. D. h. es liegt nicht etwa nur die Anwendung des Wortes auf einen anderen als

[1]) Teil III S. 300. (1783.)
[2]) Das Oberaufsichtsrecht des Staates im modernen deutschen Staatsrecht. S. 13/14.

den ursprünglich lateinisch bezeichneten Begriff vor; der Begriff selbst ist der, den das lateinische Wort meinte, und auch sein Umfang wird daraus hergeleitet. Er führt dazu aus: „. . . . inspicere bedeutet nur: Hineinsehen, auf etwas genau hinsehen, ohne daß irgendwie etwas über das Objekt des Sehens in dem Begriff des Verbums läge." So wäre es auch zu erklären, daß eine Reihe von Schriftstellern als Inhalt des Aufsichtsrechtes das „Recht auf Kenntnisnahme" hinstellten, das „Recht darauf, von allem was im Staate vorgeht, Nachricht zu verlangen".[1]) Darüber aber, daß der Staat ein solches Recht habe, besteht kein Streit. Und man kann also sagen, daß alle Darstellungen, die die Aufsicht nur in dieser Uebersetzungsbedeutung behandeln, gar nicht in der Lage sein können, darin eine strittige Frage, ein Problem zu finden. Wann und wodurch das Wort „Aufsicht" zur Bezeichnung einer Streitfrage geworden ist, wird später dargelegt werden. Zunächst interessiert es, die Reihe derjenigen zu verfolgen, welche in dem Aufsichtsbegriff nur die Bedeutung einer Uebersetzung im oben erwähnten Sinne erblicken.

Da kann man von 1783 ab eine erhebliche Zeitspanne überspringen. Selbst nachdem L. v. Stein[2]) den Begriff als einen der wichtigsten und — ungeklärtesten hervorgehoben hat, gibt es noch eine ganze Reihe von Schriftstellern, die in ihm nichts anderes sehen können, als eben die Bedeutung der angeführten Uebersetzung. So meint z. B. R. v. Mohl in seiner „Enzyklopädie der Staatswissenschaften" 1872 (S. 628), daß die Oberaufsicht ein „Mittel zur zweckmäßigen Anwendung der Regierungsbefugnisse" sei, dessen Wesenheit darin bestehe, „über das tatsächliche Verhalten aller staatlichen Zustände und Geschäfte beständig, genau und wahrheitsgetreu unterrichtet zu sein". Hier ist deutlich eine große Aehnlichkeit mit dem angeführten Pütterschen Ausdruck zu erkennen. Nur wird eben schon eine nähere Inhaltsangabe des „Regierungsrechtes" für nötig gehalten, als deren Hauptbestandteil jedoch das „Recht auf Kenntnisnahme" betont wird — wie dargelegt wurde: als Folge einer Uebersetzung.

Das Gleiche meint Bluntschli[3]) 1885, wenn er sagt: „Das Recht zur Oberaufsicht unterscheidet sich von den übrigen . . . .

---

[1]) s. auch Triepel, Staatsaufsicht. 1917. S. 10 und Anm. 2 daselbst. S. 113.

[2]) Die vollziehende Gewalt. II. Teil. 1869. S. 78.

[3]) Allgemeine Staatslehre, durchges. v. Loening. S. 238.

Regierungsrechten dadurch, daß in ihm das befehlende, ordnende und schirmende, d. h. das eigentliche Regierungselement nur mittelbar in zweiter Linie, in erster dagegen nur die rezeptive Eigenschaft der Kenntnisnahme von den bestehenden Zuständen offenbar wird." Etwas ganz Neues — für seine Art der Betrachtungsweise — bringt er jedoch, wenn er fortfährt: „Die Oberaufsicht erstreckt sich daher auch . . . . auf Verhältnisse und Personen, welche wesentlich selbständig und von der Anordnung des Staates unabhängig sind." Hier wird also schon ein Objekt angeführt und betont, daß es eine gewisse Selbständigkeit habe. Immer noch aber liegt das Hauptgewicht wie bei R. v. Mohl ausdrücklich auf dem „Recht auf Kenntnisnahme" und auf der Geltendmachung dieses Rechtes gegenüber den Staatsbehörden und -beamten. —

Ein kleiner Schritt vorwärts. Aber man meint das Widerstreben zu fühlen, mit dem die Selbständigkeit erwähnt wird. In dem „daher auch" bei Bluntschli liegt, daß es ihm eigentlich überflüssig erscheint, überhaupt davon zu sprechen. Vielleicht ist das Ganze bei ihm auch nur eine Konzession auf Angriffe L. v. Steins[1]). Jedenfalls hat man nicht die Ueberzeugung, daß sich das Oberaufsichtsrecht für Bluntschli zu einer zweifelhaften Frage entwickelt hat.

Eine interessante Abwandlung des Begriffes bieten die Ausführungen Haenels. Grundsätzlich fußt er noch auf der eben dargestellten Betrachtungsweise, andererseits aber ist bei ihm der Einfluß einer anderen Entwickelungsweise wahrzunehmen, deren Vertreter L. v. Stein, Rosin und Gierke sind. Zunächst meint er[2]): „Das Wort -- (Beaufsichtigung) — bezeichnet die Beobachtung und die Ermittelung der für die Gesellschaft wichtigen Tatbestände, und zwar, um zu dem Urteil zu gelangen, ob und welche Tätigkeit des Staates in Gemäßheit der ihm gestellten Aufgaben erforderlich, notwendig oder zweckmäßig ist." Dann aber wird der Begriff abgewandelt. Er kann doch nicht umhin, eine Untersuchung darüber zu geben, welche Bedeutungsbestandteile der Sprachgebrauch dem Worte „Aufsicht" beilegt. Beides wird dadurch vereinigt, daß er behauptet, nur der letztere, der „spezifischere" Sinn der Aufsicht sei wertvoll, der andere müsse wohl anerkannt werden, doch sei er zu umfassend. Er führt dazu (S. 301) aus, daß in ihrem „spezifischen" Sinn die Aufsicht drei Funktionen

[1]) a. a. O. S. 78.

[2]) Deutsches Staatsrecht. I. Bd. 1892. (S. 299 ff.)

habe und gibt dadurch den Anlaß zu Schoenborns[1]) geistvoller Untersuchung des Aufsichtsbegriffes in dieser Hinsicht.

So läuft also die Entwickelung der alten Oberaufsicht auf eine Erörterung ihrer Bedeutung im allgemeinen Sprachgebrauch hinaus. Nicht etwa weil dies notwendig in ihrem Uebersetzungsbegriff liegt, sondern weil gerade die Unzulänglichkeit dieser Uebersetzung der „potestas inspiciendi suprema" in neuerer Zeit zu augenscheinlich werden mußte. Daß dies Ergebnis nun für die Feststellung des Aufsichtsbegriffes maßgebend ist, wird noch später darzulegen sein. Vorher wird auf die schon erwähnte andere Entwicklungsreihe einzugehen sein, die schon staatsrechtliche Momente bringt und so die Frage zu einem Problem machen muß.

Als erster und hierfür grundlegender Schriftsteller ist L. v. Stein zu nennen. Er hebt das Aufsichtsrecht auf eine ganz neue Stufe, wenn er sagt[2]): „Und nun nennen wir demnach die Gesamtheit von organischen Bestimmungen und Thätigkeiten, durch welche die Harmonie hergestellt wird zwischen der Autonomie der freien Verwaltungskörper und dem Recht wie den Interessen, welche die Regierung hat, die Oberaufsicht." Zu dieser Begriffsbestimmung kommt er, indem er eine Untersuchung über die Möglichkeiten anstellt, die aus dem Vorhandensein von Autonomien folgen. Er führt dazu (S. 61) aus: „Die Autonomie ist das Recht, vermöge der verfassungsmäßigen Organe der juristischen Persönlichkeit Verordnungen und Verfügungen innerhalb der Kompetenz derselben zu erlassen und dieselben durch die eigenen Organe zu verwirklichen, während die Oberaufsicht die Gesamtheit von rechtlichen Bestimmungen enthält, vermöge deren die Uebereinstimmung dieser Autonomie mit den Rechten und Aufgaben der Regierung und Staatsverwaltung hergestellt wird." In der Begriffsbestimmung der Oberaufsicht ist hier an Stelle von „Regierung" ursprünglich „Staat" einzusetzen gewesen. Weil die Regierung nun aber „eben nur dasjenige Organ" ist, „welches überhaupt die Verwirklichung der Staatsidee zu seiner Aufgabe hat", hat L. v. Stein für Staat dann immer das entsprechende Organ Regierung eingesetzt. Unter diesem Gesichtspunkt ist seiner Begriffsbestimmung auch durchaus zuzustimmen. Er führt beide Interessenten — Staat mit dem Organ der Regierung und Autonomie — an und bezeichnet als Problem die Erstrebung der Harmonie zwischen

[1]) a. a. O. S. 8 ff.
[2]) a. a. O. S. 73.

beiden[1]). Das ist durchaus exakt und nicht willkürlich. Zwei „Gegner" sind vorhanden; zwischen ihnen muß ausgeglichen werden, und diese Ausgleichung stellt dann zugleich in ihrem Ergebnis die Begrenzung der Aufsicht dar. —

Bis hierhin erscheint alles ganz selbstverständlich und einfach und soll auch im folgenden als wertvolles Moment berücksichtigt werden. Die Begrenzung selbst jedoch ist von L. v. Stein nach einem Gesichtspunkt festgestellt worden, den man nicht als logisch zwingend wird bezeichnen dürfen. Er unterläßt nämlich, dabei zu berücksichtigen, daß er in seiner Deduktion das Wort „Regierung" nur für „Staat" eingesetzt hat. Denn er stellt (S. 80) bei Erörterung des Rechtssystems der Oberaufsicht die Behauptung auf, die Regierung müsse sich bei ihrer Aufsichtstätigkeit von „Gesamtinteressen" leiten lassen. Damit aber betritt er ein Gebiet, welches juristisch nicht mehr erfaßbar erscheint. Denn mit diesen „Gesamtinteressen" meint er keineswegs nur das Interesse des Staates an seiner Erhaltung; das geht aus der Art und Weise seiner Darlegung hervor, sowie auch daraus, daß er es unterlassen hat, auch nur andeutungsweise darauf aufmerksam zu machen. Das Recht der Regierung, die „Gesamtinteressen" zu wahren, bezeichnet er vielmehr als „die unabweisbare Konsequenz ihrer Verantwortlichkeit dafür, daß der Geist der Gesetze überhaupt zur Geltung gelange". Nun versteht aber jeder etwas anderes unter dem „Geist der Gesetze", und auch die „Gesamtinteressen" werden von den jeweiligen Regierungen jeweils anders beurteilt werden, auf alle Fälle jedoch nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Erhaltung des Staates. Hier beginnt also schon der gefühlsmäßige, der politische Einschlag in L. v. Steins Betrachtung des Aufsichtsrechts. Und so sehr er auch im übrigen, besonders bei seiner oben angeführten grundlegenden Begriffsbestimmung der exakte und vorbildliche Jurist ist, so ist ihm doch nicht der Vorwurf zu ersparen, daß er seine logisch festgefügten einfachen Grundlagen ins Politische umgebogen hat.

Nichtsdestoweniger sind L. v. Steins Ausführungen gerade für die richtige Problemstellung außerordentlich fruchtbar, und er ist mit seiner Harmonieerstrebung zwischen Staat und Aufsichtsobjekt viel tiefer in die Materie eingedrungen als nach ihm z. B. Rosin[2]), der als Grundlage für die Erörterung der

[1]) Ebenso Leidig, Pr. Stadtrecht. 1891. S. 499 ff.

[2]) 1886. Das Recht der öffentlichen Genossenschaft.

Staatsaufsicht (a. a. O. S. 103 ff.) folgendes anführt (a. a. O. S. 17): „Die Beziehung des Staates zur öffentlichen Genossenschaft ist eine rein rechtliche; sie muß also einen Ausdruck finden in einer Formel, welche ihren Inhalt den Begriffen des Rechts und der Pflicht zu entnehmen hat." Aehnlich wie L. v. Stein erwähnt auch er also zwei „Gegner" und findet dann das Problem in ihren „Beziehungen" zueinander. Statt nun aber diese Beziehungen in *allen* Möglichkeiten darzulegen, läßt er eine Rechts- und Pflichtenuntersuchung folgen. Dadurch wird wohl der bestehende Rechtszustand und auch die Frage des sog. „Inhalts" der Staatsaufsicht beleuchtet, jedoch gerade das Interessante und staatsrechtlich Wertvolle nicht erschöpft, wo nämlich die allgemeinen staatsrechtlichen Grenzen dieser Rechte und Pflichten liegen. Er gibt einen Abriß des konkreten Zustandes, jedoch keine Darstellung der dahinter liegenden abstrakten Richtlinien. Dies aber liegt gerade in der Steinschen Lehre von der Harmonieerstrebung. Denn Harmonie kann nur bestehen, wenn erträgliche Beziehungen zwischen Staat und Aufsichtsobjekt vorhanden sind, d. h. wenn ein Faktor nicht den andern in seiner Existenz bedroht. Wenn also L. v. Stein dadurch, daß er die Interessen der einen Seite für maßgebend erklärt, zu weit geht, so kann Rosin durch seine Problemstellung wohl einen Ausschnitt, jedoch nie eine alle Möglichkeiten umfassende Darstellung der zu behandelnden Frage geben.

Eine ganz andere, logisch viel eindringlichere Betrachtungsweise zeigt Gierke[1]). Er geht ebenfalls von den zwei Faktoren, dem Staat und dem Aufsichtsobjekt, aus, bringt dann aber zwei verschiedene Gesichtspunkte. Zunächst betrachtet er das Verhältnis von Staat und Aufsichtsobjekt vom Standpunkt des letzteren aus. Er meint (S. 635): „Durch die normative Feststellung und Begrenzung des Zweckes" werde „der allgemeine Rahmen bezeichnet, in welchen die Lebensbetätigung der Körperschaft gebannt bleibe." Und weiterhin wird betont, daß dieser „objektivrechtlichen Begrenzung der körperschaftlichen Lebenssphäre subjektive Rechte der Körperschaften auf Innehaltung dieser Grenzen korrespondieren". Also, um einen Steinschen Ausdruck anzuwenden, die „Harmonie" wird hier insoweit gefordert, als die Lebenssphäre des Aufsichtsobjektes zu respektieren ist. Nun aber geht Gierke

[1]) Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung. 1887.

noch auf einen ganz neuen Gesichtspunkt über: er betrachtet die Rosinsche „Beziehung", die Steinsche „Harmonie" auch vom Standpunkt des Staates aus. Er sagt nämlich (S. 641), daß für die Körperschaft eine Gebundenheit durch die Unterordnung unter den Staat erzeugt werde. Und er wirft ein Licht auf den Umfang der Gebundenheit, wenn er in diesem Zusammenhange (S. 642) betont, daß der Staat keiner anderen Willensmacht als seiner eigenen zu unterstellen sei. Aber daß hier einmal das Aufsichtsobjekt infolge Anwachsens der ihm zugebilligten subjektiven Rechte auf seine Lebenssphäre praktisch einen solchen dem Staatswillen übergeordneten Willen beanspruchen könnte, wird in seiner Erörterung nicht erwähnt. Eine feste Grenze zwischen der Unterordnung der Körperschaft und dem Unterstelltsein des Staatswillens unter einen anderen zeigt er nicht . Und doch ist der Umschlag von dem einen ins andere so leicht möglich! Wie man „Unterordnung" definieren will, ist ja freigelassen, und das gibt dann mit Sicherheit politischen Erörterungen Raum. Man schränke die Aufsichtsbefugnisse des Staates einmal soweit ein, daß praktisch nichts mehr davon übrig bleibt. Wie steht es da mit der Unterordnung? Man könnte sie verneinen, ebensogut aber bejahen und auf eine grundsätzliche staatsrechtlich zu begründende Unterordnung hinweisen. Hier fehlt also bei Gierkes Problembehandlung die Möglichkeit, eine brauchbare Grenze zwischen Staat und Aufsichtsobjekt zu erkennen. Mit der Bestimmung der Lebenssphäre allein ist da eben nicht geholfen.

Daß Gierke eine solche Grenzbestimmung nicht gegeben hat, ist ihm selbstverständlich nie zum Vorwurf zu machen. Zu seiner Zeit war das ja auch gar nicht nötig. Wenn man damals in der Kommunal- sowie überhaupt Selbstverwaltungsfrage wirklich einmal auch vom Standpunkt des Staates ausging, so tat man dies nur in gewährender, genehmigender, bewilligender Form; nie konnte der Gedanke aufkommen, daß es jemals nötig sein würde, die Staatsexistenz gegen die Selbstverwaltungsidee verteidigen zu müssen. Das wurde aber der Fall nach dem Erscheinen des „Städtischen Amtsrechts" von Preuß 1902.

Das Problem erfährt hier eine viel bestimmtere erweiterte Behandlung als bisher. Preuß geht auch aus von dem Verhältnis des Aufsichtsobjektes, der Gemeinde, zum Staate und konstruiert die Wesensgleichheit der beiden. Hierzu muß von ihm die Lehre Jellineks von der Ursprünglichkeit der Staats-

gewalt bekämpft werden (S. 152). Daß ihm dies jedoch nicht gelungen ist, wird noch an späterer Stelle darzulegen sein. Hier genügt es, seine Untersuchungsmethode für die Behandlung des Aufsichtsproblems zu würdigen. Und da dürfte festzustellen sein, daß der Grundgedanke, nämlich überhaupt einmal alle Möglichkeiten der Einwirkung des Staates auf sein Aufsichtsobjekt zu begrenzen, einen Fortschritt bedeutet. Denn wenn jede Möglichkeit einer Einwirkung aufhört, ist ohne weiteres auch jede Aufsichtsbetätigung undenkbar. So meint auch Schoenborn bei Erörterung der allgemeinsprachlichen Bedeutung des Wortes „Aufsicht": (a. a. O. S. 9): „Weiter ist dem Begriff des Beaufsichtigens die Vorstellung wesentlich, daß der Beaufsichtigende dem Beaufsichtigten gegenüber irgendwie die Möglichkeit einer maßgebenden Einwirkung besitzt." Daraus soll jedoch nur entnommen werden, daß die Prüfung der Einwirkungsmöglichkeiten wichtig erscheint. Nicht nur der des Staates auf den Selbstverwaltungskörper, sondern auch umgekehrt. — Weiterhin wird Preuß beizupflichten sein, daß die Grenzen der staatlichen Einwirkungsmöglichkeit auch durch Feststellung der Lebensnotwendigkeiten — nicht wie bei Gierke der Lebenssphäre — des Aufsichtsobjekts gefunden werden. Er hebt dies nämlich als ausschlaggebendes Moment hervor und meint[1]), dem Staate dürften nicht so viele Rechte — wenigstens in Hinsicht auf sein Aufsichtsobjekt — zustehen, daß praktisch jede Selbstverwaltung aufhört. Da diese aber in allen Staaten garantiert ist, so wird ihre Hervorhebung ebenfalls als richtig anzusehen und zu sagen sein, daß ihre Vernichtung gleichbedeutend wäre mit der des Aufsichtsobjektes als eines solchen. Bis hierhin ist also seiner Untersuchungsmethode zuzustimmen. Aber sie ist auch damit schon erschöpft.

Nun wird jedoch festzustellen sein, daß zur Lösung des Aufsichtsproblems noch andere als die von Preuß gebrachten Gesichtspunkte zu berücksichtigen sind. Wohl wird bei ihm die Ausdehnungsmöglichkeit der Staatsaufsicht dadurch begrenzt, daß er die Lebensnotwendigkeiten des Aufsichtsobjektes feststellt; doch fehlt jede Grenzfeststellung über ihre Einschränkungsmöglichkeit. Er muß demnach weit über das vernünftige Ziel hinausschießen und jede grundsätzliche Aufsichtsbefugnis des Staates negieren, wenn er die

[1]) a. a. O. z. B. S. 296, 150 u. a.; so ähnlich auch K. Maier, Die staatliche Aufsicht über die Kommunalverbände, S. 34.

Wesensgleichheit von Staat und Aufsichtsobjekt voraussetzt. Demgegenüber ist zu betonen, daß in einer nicht einseitig vorgenommenen Untersuchung auch erörtert werden müßte, ob und welche Einwirkungsmöglichkeiten dem Staate prinzipiell im Hinblick auf seinen Bestand zugebilligt werden müssen. Damit wird dann auch zugleich dem Gedanken Gierkes Rechnung getragen, das Problem auch vom Standpunkte des Staates zu betrachten.

Hält man nun, unter dem Gesichtspunkte der bisher erörterten Entwickelung der Problemstellung und der zuletzt festgestellten Anforderungen an eine solche, Umschau in der Literatur nach Preuß, so wird man kaum einen Fortschritt finden können. Ein Hinweis könnte zwar in Schmieders Aufsatz[1]) gefunden werden, in welchem darauf hingedeutet wird, daß auch „allgemeine Grundsätze des Staatsrechts" maßgebend seien. Auch Roberti-Jessen[2]) meint etwas ähnliches, wenn er sagt: „Der Vorbehalt des Aufsichtsrechts ist ein Gebot der Selbsterhaltung für den Staat, und dasselbe folgt unmittelbar aus dem Begriffe der Souveränität des Staates gegenüber den zu ihm gehörigen, aber nicht souveränen, ihm eingegliederten Verbänden[3])." Meist beschäftigt man sich gar nicht mit den staatsrechtlichen Grundlagen des Problems. Wenn man dies aber doch tut, so geht man fast immer von den Grundlinien aus, die die älteren Schriftsteller für maßgebend hielten. So spricht Jellinek wie L. v. Stein von der „Harmonie" zwischen Staat und Aufsichtsobjekt[4]); eine allgemeine Begrenzung der Aufsichtsrechte wie Preuß gibt er jedoch nicht[5]). Schoen[6]) sagt etwa dasselbe wie Gierke; und Jebens[7]) und im Anschluß an ihn der Kommentar von Oertel (S. 599) haben — zwar nicht ausdrücklich betont — Preußsche Grundsätze, wenn auch ihre Konsequenzen weit weniger schroff sind. Meist aber wird, wie schon hervorgehoben, die Problemstellung

---

[1]) Das Recht der Kommunalaufsicht, in Pr. VerwBl. 1904 S. 487.

[2]) Das Allgemeine staatliche Aufsichtsrecht gegenüber d. Selbstverwaltkörp. i. Pr. 1905. S. 10.

[3]) Er führt den Gedanken auf Preuß zurück. Das ist jedoch falsch. Preuß hat stets die Souveränität der Gemeinden betont. Man vgl. dazu auch Preuß, Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften.

[4]) System S. 289.

[5]) System S. 291 ff. und Allg. Staatsl. S. 792.

[6]) Das Recht der Kommunalverbände in Preußen, S. 9.

[7]) Die Stadtverordneten S. 275.

ganz übergangen, und man tritt gleich in die Erörterung über den Inhalt des Aufsichtsrechts oder über den Unterschied zwischen Aufsicht und ähnlichen Begriffen ein, so z. B. Fleiner[1]), Anschütz[2]), Ledermann-Brühl (S. 454) u. a. Auch O. Mayer[3]) ist dahin zu zählen; denn seine Darstellungen beziehen sich nur auf den Unterschied zwischen Aufsicht und Dienstbefehl. — Besonders beachtenswert erscheinen demgegenüber jedoch vor allem die Ausführungen Schoenborns. Schon deswegen sind sie anzuführen und zu erörtern, weil sie zum ersten Male die Notwendigkeit betonen, vor Behandlung des Stoffes das Problem genau zu umgrenzen. Schoenborn charakterisiert es folgendermaßen (a. a. O. S. 4): „Das Problem ist nun, ob auch dem modernen Staat als solchem noch begriffsnotwendig ein Recht der Oberaufsicht gegenüber seinen Untertanen oder doch einzelnen Gruppen derselben zuerkannt werden muß." Nach den bisherigen Ausführungen wird man aber sagen müssen, daß diese seine Problemstellung zwar nicht als falsch, jedoch nur als Frage nach einer Schlußfolgerung aus den zu untersuchenden Grundgedanken zu bezeichnen ist. Trotzdem er nämlich zwei Gegner, zwei Interessenten erwähnt, stellt er seine Frage doch nur vom Standpunkt des einen aus, von dem des Staates. Beide aber sind nun lebendig, entwickeln sich, haben mithin Lebensnotwendigkeiten und bedürfen, um ein zeitgemäßes Fremdwort anzuwenden, eines Existenzminimums zu ihrem Fortbestehen. Wenn man jedoch von zwei Faktoren spricht, die ihrer Natur nach lebendig sind und lebendig bleiben sollen[4]), so wird man vorsichtiger fragen und — wie schon oben dargelegt — den Charakter, d. h. die Lebensnotwendigkeiten b e i d e r in Rechnung stellen müssen. — Man wird zunächst zu untersuchen haben, ob überhaupt eine Einwirkungsmöglichkeit des Staates auf den Selbstverwaltungskörper oder umgekehrt als nötig erscheint. Dazu wieder aber werden die Begriffsbestimmungen und damit die Lebensnotwendigkeiten beider Faktoren — nicht nur des einen von ihnen — festzustellen sein. Sodann ist nachzuprüfen, ob diese Lebensnotwendigkeiten grundsätzlich zu respektieren sind. Erst damit wird eine Begrenzung der Aufsicht erreichbar. Und schließlich wird man auch die

[1]) Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, S. 116.
[2]) Staatsaufsicht und Selbstverwaltung, JW. 15. 9. 1916.
[3]) Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. II, S. 395.
[4]) s. Rosin, Recht der öff. Genoss. S. 102 Anm. 1.

grundsätzlichen Befugnisse, und zwar die gegenseitigen, feststellen können; so daß sich also damit die Beantwortung der Schoenbornschen Frage von selbst ergibt. —

In einer so aufgebauten Untersuchung ist auch alles enthalten, was als wertvoll aus der bisherigen Entwicklung hervorgehoben wurde: die „Harmonie" Lorenz v. Steins, Rosins „Beziehungen", Gierkes zweiseitige Betrachtungsweise und schließlich Preuß' Gegenüberstellung von Lebensnotwendigkeit und Einwirkungsmöglichkeit.

Zusammengefaßt: Das Problem liegt in der Begrenzung, in der Feststellung der gegenseitigen Einwirkungsmöglichkeiten von Staat und Aufsichtsobjekt, und zwar unter Berücksichtigung der Lebensnotwendigkeiten sowohl des Aufsichtsobjektes als auch des Staates[1]).

---

[1]) Eine Bestätigung der hier gefundenen Problemstellung kann aus dem eben erst erschienenen Werk von Peters „Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen" (1926 bei J. Springer, Berlin) ersehen werden. Hier wird (S. 216) — jedoch ohne die dazu zwingenden Argumente näher anzugeben — nur kurz gesagt, daß das Verhältnis von Staat und Gemeinden sich stets in einer Gleichgewichtslage gegenseitiger Machtfülle befinden müsse und daß eine Stärkung der Macht auf der einen Seite eine solche auf der anderen Seite notwendig mache.

Man wird nach den bisher in dieser Arbeit angestellten Untersuchungen sagen müssen, daß damit eine Vertiefung der Lehre Lorenz v. Steins von der Harmonie zwischen Staat und Selbstverwaltungskörper insofern erreicht ist, als nicht nur die Interessen des einen Faktors maßgebend sein sollen. Damit aber dürfte eine wesentliche Annäherung an die hier gefundene Lösung festzustellen sein; denn wo eine Gleichgewichtslage gefordert wird, wird auch betont, daß der eine Faktor den andern nicht in seiner Existenz bedrohen darf.

§ 2.

Staat und Selbstverwaltungskörper.

(Ist im heutigen Staatskörper überhaupt eine Einwirkungsmöglichkeit des Staates auf den Selbstverwaltungskörper oder umgekehrt nötig?)

In den Schlußausführungen des vorigen Paragraphen ist der weitere Weg der Untersuchungen genügend gekennzeichnet und begründet.

Ehe aber zur Beantwortung der dort aufgeworfenen Fragen geschritten wird, sei eine Erläuterung des Begriffes der „Einwirkung" eingeflochten. Es soll sich dabei nicht um jeden beliebigen Einfluß des einen Faktors auf den anderen handeln; von Einwirkung ist vielmehr erst dann zu sprechen, wenn wirklich eine konkrete Wirkung bei dem einen Faktor eintritt, und zwar auf Grund einer freien Willensäußerung des anderen. So daß es z. B. keine Einwirkung ist, wenn bloß durch das B e s t e h e n des einen Teiles dem anderen Rücksichten auferlegt werden. Ein solches rücksichtsvolles Verhalten wäre nicht durch eine willentliche Aeußerung des anderen verursacht, sondern freiwillig in eigenem — oder auch in fremdem — Interesse getätigt. So etwas würde treffend eben nur „Einfluß" zu nennen sein.

Um das oben festgestellte Problem zu lösen, ist, wie dort schon gesagt wurde, zunächst die Frage zu behandeln, ob im heutigen Staatskörper überhaupt die Möglichkeit einer Einwirkung des Staates auf den Selbstverwaltungskörper oder umgekehrt als nötig erscheine. Weiter wurde angedeutet, daß eine solche Notwendigkeit erst dann gegeben sei, wenn sie zu den Lebensnotwendigkeiten des einen oder des anderen Teiles gehörte. Diese Lebensnotwendigkeiten aber wieder sind diejenigen Eigenschaften, welche nicht hinweggedacht werden können, ohne daß der Gegenstand, dem sie beigegeben sind, entfiele; kurz: sie sind die begrifflichen Eigenschaften und müssen demnach aus den Begriffbestimmungen des Selbstverwaltungskörpers und des Staates entnommen werden.

Der Begriff des Selbstverwaltungskörpers ist sehr umstritten, da er eng mit dem der Selbstverwaltung verknüpft ist. Um deren Wesen und Charakter sind unzählige Kontroversen geführt worden: zu einer allgemein anerkannten Lösung ist man bis heute jedoch noch nicht gekommen. Es soll auch hier nicht zu dem Streit Stellung genommen und der einen oder anderen Meinung beigetreten werden. Vielmehr

sollen die Hauptmeinungen geprüft werden; ergibt sich da auch nur bei einer, daß eine Einwirkungsmöglichkeit auf den Staat oder eine solche des Staates auf den Selbstverwaltungskörper zu einer Lebensnotwendigkeit des letzteren gehöre, so wird die Untersuchung in dieser Richtung fortzusetzen sein. — Als „Kern der Divergenz" über den Selbstverwaltungsbegriff ist nach Gluth[1]) „das Verhältnis der Aufgabe der Selbstverwaltung zu jener des Staates und die Organisation der Selbstverwaltung" anzusehen. Hierbei handelt es sich dann darum, ob die Selbstverwaltung die Besorgung eigener oder fremder Interessen, ob sie einen juristischen Begriff oder ein politisches Prinzip darstelle oder beides zusammen. So lassen sich denn auch dementsprechend zwei gegensätzliche Grundanschauungen in der Literatur feststellen, von denen die eine die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff anerkennt, während die andere in ihr nur ein politisches Prinzip zu erblicken vermag. — Beide sollen zunächst geprüft werden.

Die erstgenannte Ansicht wird hauptsächlich vertreten von Gierke[2]), Schäffle, Gluth und in neuerer Zeit am weitestgehenden von Preuß[3]). Nach ihnen[4]) würde der Selbstverwaltungskörper etwa zu definieren sein als ein korporativer Verband, der ein Recht auf selbständige Verwaltung seiner eigenen Angelegenheiten hat. Nach dem Wortlaut sind also zwei Lebensnotwendigkeiten festzustellen. Erstens nämlich muß ein sog. „korporativer Verband", ein Subjekt, vorhanden sein, und zum anderen ist eine ihm immanente Befugnis auf selbständige, staatsfreie Verwaltung vonnöten. Vom Standpunkte der angeführten Schriftsteller also könnte man erst dann von der Existenz eines Selbstverwaltungskörpers sprechen, wenn beides vorhanden ist. — Es läge vielleicht nahe, anzunehmen, daß die zweite Lebensnotwendigkeit die selbständige Verwaltung selbst sei und nicht nur das subjektive Recht darauf. Dann wäre die Frage nach der Einwirkungsmöglichkeit sehr leicht zu beantworten. Daß eine solche des Selbstverwaltungskörpers auf den Staat oder umgekehrt begrifflich in den so angenommenen Lebensnotwendigkeiten enthalten sei, wäre ohne weiteres abzulehnen.

---

[1]) Die Lehre von der Selbstverwaltung im Lichte formaler Begriffsbestimmung, 1887. S. 47.

[2]) S. 743.

[3]) Städt. AmtsR. S. 134 ff.

[4]) Die Kennzeichnung der verschiedenen Meinungen erfolgt in Anlehnung an Blodigs gute Darstellung (Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff S. 4 ff.).

Doch sagt z. B. O. Mayer[1]) von der Gemeinde, sie sei noch Gemeinde, auch wenn die Forderung auf Selbstverwaltung an ihr sich nicht verwirkliche, „auch wenn z. B. die ganze Gemeindegewalt zugunsten eines landesherrlichen Kommissarius beschlagnahmt wäre". So daß also die erstgewählte Fassung vorsichtiger erscheint, wonach nicht die selbständige Verwaltung selbst, sondern das dem „Subjekt" innewohnende subjektive Recht darauf als Lebensnotwendigkeit erscheint. — Ist nun in dieser Befugnis, sich selbst zu verwalten, eine Einwirkungsmöglichkeit auf den Staat enthalten[2])? Eine grundsätzliche wird von vornherein entfallen; es kann nur eine begrenzte in Frage kommen. Und zwar würde die Grenze eben darin liegen, daß nur insoweit auf den Staat eingewirkt werden könnte, als zur Herbeiführung einer Selbständigkeit nötig ist. Hierin wäre also — wenn anders der Selbstverwaltungskörper nicht ein Schemen bleiben sollte — eine gewisse begrenzte Einwirkungsmöglichkeit gegeben. Eine „gewisse" aber nur, da ja die Durchführung des subjektiven Rechtes nicht eigentlich eine Lebensnotwendigkeit, eher die Folge einer solchen ist. — In welcher Weise diese Einwirkung vor sich gehen kann, und welchen Inhalt sie hat, wird noch später bei Erörterung des Rechtsstaates auszuführen sein. Hier sei auf einen Grundsatz hingewiesen, den das ALR. (Einl. § 89) zum Ausdruck bringt: „Wem die Gesetze ein Recht geben, dem bewilligen sie auch die Mittel, ohne welche dasselbe nicht ausgeübt werden kann." So erscheint das Zugeständnis einer Einwirkungsmöglichkeit des Selbstverwaltungskörpers auf den Staat auf Grund der Begriffsbestimmungen Gierkes, Schäffles und Gluths zwar nicht als zwingendes Erfordernis der Logik[3]), jedoch sicher als eines der Gerechtigkeit.

Zu einem ganz anderen Resultat gelangt man, wenn man sich auf den Standpunkt von Gneist, Sarwey, Loening und Bornhak stellt. Sie sehen in der Selbstverwaltung die Teilnahme der Staatsbürger an der Führung der staatlichen Verwaltung, also ein politisches Prinzip, welches in der Verwaltung durch Ehrenämter seinen rechtlichen Ausdruck findet

[1]) Bd. II S. 357 Anm. 11.

[2]) Daß daraus eine solche des Staates auf den Selbstverwaltungskörper resultieren könne, ist ersichtlicherweise abzulehnen.

[3]) Eine Bestätigung dürfte dieses Ergebnis bei Helfritz „Grundriß . . ." S. 9 finden, wo gesagt wird: „Niemand, auch die Gemeinden nicht, haben, rein rechtlich genommen, einen Anspruch gegen den Staat auf Gestaltung der Rechtsordnung in bestimmtem Sinne, der Staat ist hier allgewaltig".

und dessen Hauptanwendungsfeld, wenigstens in Deutschland, die Verwaltung korporativer Verbände ist. Hiernach gibt es gar keine selbständige Verwaltung eigener Interessen, alles ist ja Staatsverwaltung[1]); nur kann sich eben das Volk an ihr beteiligen. Einen eigentlichen Sonderbegriff des Selbstverwaltungskörpers kann man demnach kaum bilden, man müßte ihn denn identifizieren mit dem Verwaltungsbereich der Ehrenbeamten. Daß ein so konstruierter Ausschnitt aus dem staatlichen Verwaltungskörper dem Staate selbst gegenüber Einwirkungsmöglichkeiten haben könnte, ist undenkbar. Daß der Bestand dieses Teilgebietes zwar auf staatliche Entschließungen Einfluß haben wird, dürfte klar sein; von einer Einwirkung im oben ausgeführten Sinne ist da aber noch lange nicht die Rede. Ein so gearteter Selbstverwaltungskörper hat ja kaum Eigenleben; wie soll er da durch eigene freie Willensäußerungen Wirkungen auf den Staat erzielen?

Andererseits geht aber aus der Begriffsbestimmung Gneists und seiner Anhänger hervor, daß ein solcher „Selbstverwaltungskörper" staatlichen Einwirkungen ebenso unterliegen muß wie jedes andere Gebiet des staatlichen Verwaltungskörpers[2]). So ergibt sich also, daß diejenigen, die in der Selbstverwaltung ein politisches Prinzip erblicken, dem Staate grundsätzliche Einwirkungsmöglichkeiten zuerkennen müssen. —

Unter die eben behandelten Grundmeinungen lassen sich nun fast alle Aeußerungen, die auf diesem Gebiete erfolgten, einreihen. Zumindest aber läßt sich feststellen, daß sämtliche Bestandteile einer anderen Begriffsbestimmung der Selbstverwaltung auch Elemente dieser beiden behandelten Auffassungen sind. So erblicken L. v. Stein, Sternegg, Gareis, Haenel, in gewisser Hinsicht auch Laband in dem Selbstverwaltungskörper einen korporativen Verband, der ein Recht auf Verwaltung derjenigen staatlichen Angelegenheiten hat, welche ihrer Natur nach unter Berücksichtigung von Sonderinteressen zu besorgen sind. Hier ist ganz deutlich eine Kombination der ersten beiden Anschauungen, eine Mittelmeinung formuliert. Ebenso erscheinen Blodigs[3]) und

[1]) So auch Schoen S. 14; Stier-Somlo, Hdb. d. komm. Verf. u. VerwaltR. o. Pr. S. 15; Walz, Gemeindeverw. (i. Stengel-Fleischmanns Wörterb. S. 102) u. a.

[2]) So auch Hatschek, Lehrb. d. D. u. Pr. VerwaltR. S. 64.

[3]) a. a. O. S. 14.

Jellineks[1]) Begriffsbestimmungen, wie überhaupt alle neueren[2]) aus ihren Bestandteilen zusammengesetzt, so daß also eine Untersuchung bei Zugrundelegung einer modernen Begriffsbestimmung nichts Neues für die vorliegende Frage erbringen könnte.

Zusammengefaßt ist also zu sagen: neigt man zu der Ansicht, daß der Selbstverwaltungskörper ein juristischer Begriff sei, so ist seiner Begriffsbestimmung eine gewisse — zwar nicht auf einem rechtlichen Anspruch, jedoch auf Erwägungen der Gerechtigkeit beruhende — Einwirkungsmöglichkeit auf den Staat immanent; steht man dagegen auf dem Standpunkt, daß die Selbstverwaltung ein politisches Prinzip bedeute, so hat der Staat eine grundsätzliche Einwirkungsmöglichkeit, die eben aus der Charakterisierung eines solchen Selbstverwaltungskörpers hervorgeht.

Nachdem so der Begriff des Selbstverwaltungskörpers untersucht worden ist, muß auch der des Staates herangezogen werden, und die Fragestellung lautete demnach zunächst: Liegt es in den Lebensnotwendigkeiten des Staates, daß er dem Selbstverwaltungskörper gegenüber oder umgekehrt dieser gegen ihn Einwirkungsmöglichkeiten habe? — Da zwei Grundanschauungen für den Begriff des Selbstverwaltungskörpers existieren, so müßte die Lösung der Frage dadurch eine Zweiteilung erfahren. Doch ist ja festgestellt worden, daß der Staat grundsätzlich die Möglichkeit von Einwirkungen nach derjenigen Theorie hat, die in der Selbstverwaltung ein politisches Prinzip erblickt. Ist ihm nun aber auch gegenüber einem Selbstverwaltungskörper, der als Rechtsbegriff aufgefaßt wird, eine solche grundsätzliche Einwirkungsmöglichkeit zuzubilligen, und zwar als notwendige Folge seiner Begriffsbestimmung?

Der Begriff des Staates ist im Gegensatz zu dem der Selbstverwaltung heute kaum mehr als Streitfrage aufzufassen. Allenthalben hat er sich etwa in Jellineks Sinne durchgesetzt[3]). Danach sind drei Elemente festzustellen, ohne welche ein Staat nicht zu denken ist, nämlich Volk, Landesgebiet und oberste Gewalt[4]) [5]). Und O. Mayer betont diese

[1]) System S. 291.
[2]) Hatschek S. 65 ff.
[3]) s. Allgem. StL. S. 174 ff., bes. 183 u. System S. 12 ff.
[4]) Dazu auch die Einteilung bei Laband (Kap. I u. V) S. XI.
[5]) Daß aus dem Staatsbegriff keine Einwirkungsmöglichkeit des Selbstverwaltungskörpers auf den Staat hervorgeht, ist schon hier ohne weiteres ersichtlich und wird später keine Betonung mehr finden. Der Vollständigkeit ist hiermit Genüge getan.

letztere, wenn er hierzu meint (II. Bd. S. 1): „Der Staat ist ausgezeichnet durch eine oberste Gewalt, die ihm bestellt ist für ein bestimmtes Gebiet und die dazu gehörigen Menschen, die Staatsgewalt." Die Uebermacht dieser Gewalt ist heute allenthalben anerkannt. Die im älteren Staatsrecht aufgestellten Hoheitsrechte, zu denen ja auch das oben schon erwähnte ius supremae inspectionis gehörte und „in deren Schranken der Staat dem einzelnen gegenüber sich bewegte", gibt es nicht mehr. „Es gibt jetzt nur die allgemeine hoheitlich wirkende Staatsgewalt im Sinne der alten majestas populi Romani"[1]). — Eine grundsätzliche Einwirkungsmöglichkeit wäre demnach vorhanden, wenn der Selbstverwaltungskörper innerhalb des Staates als dessen Bestandteil — also nicht als selbständig neben ihm stehend — existierte. Dann nämlich würde er zwangsläufig der Staatsgewalt unterworfen sein und also auch Einwirkungen derselben dulden müssen. Es wird also zunächst zu untersuchen sein, ob der Selbstverwaltungskörper dem Staate nebengeordnet oder untergeordnet erscheint.

An dieser Stelle setzt nun auch Preuß an. Er ist derjenige Schriftsteller, der am weitestgehenden die Staatsfreiheit des Selbstverwaltungskörpers vertritt. Dabei geht er aus von einem Vergleich der autonomen Körperschaft[2]) mit dem deutschen Bundesstaate und kommt dann zur Wesensgleichheit von Kommune und Staat. Die Gewalt z. B. der Gemeinde sei nicht entlehnt; sie sei zumindest ebenso ursprünglich wie die des Staates, und die Staatsgewalt könne deshalb kein Kriterium für ein Ueber- bzw. Unterordnungsverhältnis sein. — Den Nachweis führt er durch einen — rhetorisch bestechenden — Kampf gegen Jellineks Ausführungen im „Recht des modernen Staates" S. 706[3]). Jellinek vertritt dort die heute allgemein gelehrte und anerkannte Ansicht, daß das hervorstechendste Unterscheidungsmerkmal zwischen Staat und nichtstaatlichem Verbande die Ursprünglichkeit seiner Gewalt sei. Er führt aus: „Eigene Organisation und die mit ihr verknüpfte Machtverteilung ist das erste Merkmal, um den Staat

[1]) O. Mayer Bd. I S. 54.

[2]) Daß es sich in der nachfolgenden Untersuchung nur um die staatsähnlichste Gruppe der Selbstverwaltungskörper, die Gebietskörperschaften, also die Kommune, die Gemeinde, handeln kann, ist nur dieser Andeutung bedürftig.

[3]) Auch Jellinek, Allgem. Staatslehre S. 490/91; Preuß, Städt. Amtsr. S. 152.

vom nichtstaatlichen Verbande zu trennen . . . Wohingegen ein Herrschaftsgewalt übender Verband seine Organisation von einem über ihm stehenden Staate als dessen Gesetz empfangen hat, da ist kein Staat vorhanden. So vor allem bei den Kommunen . . ."

Schon einige Beispiele, die Preuß hiergegen anführt, erscheinen etwas weit hergeholt. Er, der nach der ganzen Art und Weise seiner Ausführungen als der gesunde, von Konstruktionsjuristerei nicht angekränkelte Moderne erscheinen möchte, er kann nicht umhin, für seinen Kampf gegen die Bedeutung der Ursprünglichkeit der Herrschergewalt § 49 des RMilGes. und §§ 1, 2, 3 der Städteordnung von 1831 zu bringen[1]). Die heutige Geltung der letzteren wird übrigens von ihm an anderer Stelle (S. 264) eifrig bekämpft.

Aber dies ist noch kein Gegenargument. Entscheidend ist vielmehr, daß er in die angeführte Jellinecksche Fassung etwas hineinlegt, was darin gar nicht ausgedrückt wird. Er betont nämlich gegen Jellinek, daß die Organisationsbefugnis sowohl des Einzelstaates als auch die der Autonomie beide auf gesetzlicher Delegation beruhen. Hieraus sei eine genügende Begründung ihrer Gleichheit zu ersehen. Wenn die Gemeinden nun demnach immer noch nicht die Eigenschaften eines Staates hätten, dann wären auch die deutschen Länder keine Staaten[2]). — Aber Jellinek hat ja doch gar nicht von Organisationsbefugnis, sondern von Organisation gesprochen! Und daß diese bei dem Bundesstaate, jetzigen Land, in dessen Willensfreiheit liegt, während hierin die Gemeinde im Staatsgesetz eben ihre Vorschrift empfängt, dürfte doch wohl nicht zu bestreiten sein. Er tut dies auch gar nicht, und somit ist seine ganze Argumentation hinfällig. Andererseits erscheinen ihm aber doch gewisse Unterschiede zwischen Staat und Kommune zumindest erwähnenswert. So meint er (S. 160): „Daß für die historisch-politische Betrachtung in dem einen Falle die Rechte der höheren Gebietskörperschaft, des Reiches, als Einräumungen von seiten der niederen Gebietskörperschaften, der Einzelstaaten, erscheinen, dagegen im anderen Falle die Befugnisse der niederen Gebietskörperschaften, der Städte, als Gewährungen seitens der höheren Gebietskörperschaft des Staates, das begründet gewiß keinen Gegensatz für die be-

[1]) a. a. O. S. 154 f.

[2]) So etwa S. 152/53.

grifflich juristische Konstruktion des einmal bestehenden Rechtsverhältnisses." Das ist richtig: eine Begründung des Gegensatzes liegt darin nicht, wohl aber eine Folge desselben. Denn wenn die Einzelstaaten ihre Organisationen im allgemeinen sich selbst in voller Willensfreiheit schaffen, so dürfte gerade diese ihre Selbständigkeit der Grund dafür sein, daß die Reichsrechte als Einräumungen von ihrer Seite erscheinen. Und umgekehrt ist auch die Gewährung der Gemeinderechte durch Staatsvorschrift als Folge eben der Unselbständigkeit der Kommunen zu werten. — Daß aber in der verschiedenartigen Entstehung und dem dadurch bedingten verschiedenartigen Fortbestehen der Organisationen — nicht der subjektiven Rechte! — sowohl der Einzelstaaten als auch der Kommunen ein Gegensatz für die juristische Konstruktion ihrer Begriffe zu finden ist, wird wohl auch von Preuß kaum zu leugnen sein. Also nochmals: zwar die Organisationsbefugnis sowohl des Einzelstaates als auch der Kommune haben die gleiche Wurzel: das Gesetz; doch die Organisationen selbst haben verschiedenartige Entstehung und dementsprechend auch verschiedenartiges Fortbestehen.

Hier liegt also der Mangel bei Preuß, und seine Untersuchung in dieser Richtung erscheint — jedenfalls für die Aufklärung und Feststellung des heutigen Rechtszustandes — unbrauchbar. Im übrigen geht er konsequent weiter und kommt ganz folgerichtig dazu, daß jeder Bundesstaat Deutschlands, jedes Land, wieder aus so vielen „Bundesstaaten" besteht wie höhere Kommunen da sind, und diese wieder stellen sich ebenso zusammengesetzt dar. Die Aufsicht des höheren Verbandes über den niederen — die auch er anerkennt (S. 158/59) — kann sich also auch nur in den einzeln festgelegten Fällen betätigen, wie sie verfassungsrechtlich zwischen Reich und Ländern vorkommen können. D. h. eine allgemeine Einwirkungsmöglichkeit des Staates auf den Selbstverwaltungskörper gibt es nicht. — Wenn man sich nun aber wirklich einmal seine Grundlage zu eigen machen würde, so käme man konsequenterweise dahin, daß sogar der einzelne Staatsbürger vom Bundesstaate kaum verschieden sei — besonders, wenn er Landgebiet besäße! Denn auch der Einzelmensch hat ja Freiheits- und Selbstbestimmungsrechte, „Organisationsbefugnisse". Man betrachte doch daraufhin unser BGB. und RStGB. — Und weiter folgernd kommt man dann ganz leicht zur Anarchie, oder besser noch zur alten

Naturrechtslehre, eine Konsequenz, die jedenfalls nicht mit der Ausgangstheorie Preuß' vereinbar ist, nämlich der Ansicht Gierkes, Schäffles und Gluths, wonach die Selbstverwaltung ein juristischer Begriff ist. Tatarin-Tarnheyden betont denn auch hierzu ausdrücklich[1]: „Damit . . . (mit der Anerkennung des jur. Begriffs) . . . ist aber noch keineswegs behauptet, daß hier ein natürliches Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände auf selbständige Verwaltung bestimmter Angelegenheiten bestehe . . ." und weiter[2]), „. . . wenn das pouvoir municipal als ‚natürliches Recht' aufgefaßt werden soll, dann ist über dasselbe überhaupt kein Wort zu verlieren, denn ein Naturrecht erkennen wir heute nicht an"[3]).

Ob nun das Ergebnis Preuß' de lege ferenda anzustreben sei, ist jedermanns politische Privatmeinung. Daß aber ein solcher Rechtszustand in Deutschland tatsächlich bestehe, bzw. bei richtiger Anwendung der Gesetze bestehen müsse, ist, wie oben dargetan, von ihm nicht genügend begründet.

Er steht auch in der Literatur mit seiner Meinung allein da, und eine Gegenargumentation wird von den meisten Schriftstellern gar nicht für nötig befunden. Hatschek z. B. meint einfach, daß man die Auffassung von der Wesensgleichheit der Kommune und des Staates „natürlich" nicht teilen könne. Das genügt ihm. Roberti-Jessen drückt etwa dasselbe aus (a. a. O. S. 14), wenn ihm eine solche Begriffsbestimmung der Selbstverwaltung „schrankenlos und willkürlich konstruiert" erscheint[4]).

So ist denn also der Selbstverwaltungskörper in keiner Form dem Staate nebengeordnet. Daraus aber, daß er innerhalb des Staatsgebietes besteht, ergibt sich ohne weiteres ebenso wie die allgemeine Unterwerfung des einzelnen Staatsbürgers auch die seinige unter die allgemeine Staatsgewalt. Nun ist aber die Staatsgewalt die oberste Herrschaft im Staate, ist die Willensgebarung des Staates selbst. Und eine Unterwerfung unter diese bedeutet, daß ihre Aeußerung in jeder beliebigen Form für den ihr unterworfenen Faktor maßgebend sein muß, d. h. es müssen bei ihm Wirkungen eintreten. Das aber ist nach der auf S. 22 gegebenen Charakterisierung des Begriffes „Einwirken" gleichbedeutend mit der dauernden

[1]) a. a. O. S. 10.

[2]) a. a. O. S. 12.

[3]) s. auch Helfritz, Die Vertretung der Städte und Landgemeinden nach außen, S. 52.

[4]) So auch Jebens S. 272.

Möglichkeit einer Einwirkung des Staates auf den Selbstverwaltungskörper. — Und wenn also die Staatsgewalt dem Staate begriffsnotwendig ist, so ist es auch ebenso diese grundsätzliche Einwirkungsmöglichkeit.

Zusammengefaßt ergibt sich also als bisheriges Resultat:

1) Aus dem Begriffe des Selbstverwaltungskörpers ist nur unter der Voraussetzung, daß man ihn als Rechtsbegriff auffaßt, und auch dann nur aus Gerechtigkeitsgründen eine begrenzte Einwirkungsmöglichkeit auf den Staat herzuleiten.

2) Dagegen ist dem Begriffe des Staates immanent eine grundsätzliche Einwirkungsmöglichkeit auf den Selbstverwaltungskörper.

Es wird nun im folgenden darzulegen sein, welche Bedeutung die gewonnene Erkenntnis für die Staatsaufsicht hat.

§ 3.

Die Begriffsbestimmung der Staatsaufsicht über Selbstverwaltungskörper.

Der Schlußsatz des letzten Paragraphen kennzeichnet genügend den Fortgang der Untersuchung. Es soll zunächst derjenige Teil des Ergebnisses geprüft werden, welcher dem Staate als begriffsnotwendig jede beliebige Einwirkungsmöglichkeit auf den Selbstverwaltungskörper zubilligt.

Obwohl die bisherigen Erörterungen in der Hauptsache rein staatsrechtlich gehalten waren und sich nur auf das allgemeine Verhältnis von Staat und Selbstverwaltungskörper bezogen, hatten sie doch eine allgemein sprachliche Voraussetzung. Gelegentlich der Kritik von Preuß' Problemstellung und unter Erwähnung von Schoenborns Darlegung über die Bedeutung des Aufsichtsbegriffs wurde nämlich S. 18 festgestellt, daß „Aufsicht" immer eine Einwirkungsmöglichkeit ist. Wenn dies hier nun wieder aufgenommen wird, so ist das staatsrechtliche Wesen einer Aufsicht des Staates damit aber auch schon erkannt. Es ist entsprechend dem angeführten Ergebnis des vorigen Paragraphen dann nämlich zu sagen, daß auch die Aufsicht dem Staate ebenso notwendig ist wie es alle anderen Einwirkungsmöglichkeiten sind. Und da diese in ihrer Gesamtheit aus der Staatsgewalt resultieren, ihr praktisch gleichzusetzen sind, so muß dies auch für die Aufsicht des Staates gelten. So daß sich also in ihr ein Teil der Staatsgewalt verkörpert. Gerade dieser Umstand ist nun das Unterscheidungsmerkmal der Staatsaufsicht von einer Aufsicht, die von irgendeinem anderen Beaufsichtigenden als dem Staate geführt wird. Die Qualifizierung, die der Staatsaufsicht durch das Teilwort „Staats" zukommt, ist sonach genügend deutlich erkannt.

Nun aber wird es notwendig, den anderen Teil, die „Aufsicht", genügend zu charakterisieren. Das wird am besten geschehen durch Feststellung des Unterschiedes von ähnlichen Begriffen, d. h. von ähnlichen Einwirkungsmöglichkeiten.

Wie schon S. 9 angedeutet, ist dafür im Gesetz selbst kein Anhalt gegeben. Denn eine Wesens- und Begriffsbestimmung ist nirgends festzustellen. So meint auch Roberti-Jessen (a. a. O. S. 13): „Die . . . Schwierigkeit besteht darin, daß in den Verfassungsgesetzen der Städte . . eine Definition des Begriffes der Aufsicht fehlt." Und auch Anschütz (a. a. O. S. 1148) steht dazu wohl kaum im Gegensatz, obwohl er in Entgegnung auf den Erlaß des preußischen Ministers des Innern vom 18. März 1916 behauptet, Art und Umfang der Gemeindeaufsicht wären z. B. in Art. 186 der württembergischen Gemeindeordnung niedergelegt. Was hier zu finden ist, stellt sich wohl als gesetzliche Festlegung von Aeußerungsformen der Aufsicht dar, doch nie als Wesens- und Begriffsbestimmung der Aufsicht selbst. Das geht aus dem Text des angeführten Gesetzes schon auf den ersten Blick hervor: „Die Ausübung der Aufsicht . . . beschränkt sich . . . darauf, daß 1) . . . , 2) usw." Und auch Anschütz selbst betont, daß er unter „Art" der Aufsicht ihre „allgemeine Wirkungsweise" verstehe, also nicht ihre Wesensart. Ob der Minister aber nicht doch diese letztere meinte, ist wohl zumindest zweifelhaft. Wenn dies aber der Fall ist, muß ihm voll zugestimmt werden. Die „Art" (gleich Wesensart) der Gemeindeaufsicht entzieht sich einer gesetzlichen Begriffsbestimmung eben, weil sie Staatsgewalt, also unbeschränkbar und unteilbar ist. Dies wird jedoch noch später näher auszuführen sein. Hier genügt die Feststellung, daß ein Kriterium zwischen Aufsicht und anderen ähnlichen Einwirkungsmöglichkeiten nicht aus dem Gesetze — zumindest nicht unbestritten — zu erlangen ist.

So wird denn die Bedeutung des allgemeinen Sprachgebrauchs heranzuziehen sein, und hier wird also die zweite Entwicklungsreihe des Aufsichtsproblems fruchtbar, welche zu einer allgemeinsprachlichen Bedeutungsforschung des Wortes „Aufsicht" geführt hat. Daß eine solche Untersuchung für eine juristische Darstellung keine Schwäche bedeutet, erscheint ohne weiteres klar. Schließlich muß ja jeder rechtliche Begriff ausgehen von allgemeinen Sprach- und Begriffsgebräuchen. —

Man kann nun hier auf die ausgezeichneten Ausführungen Schoenborns verweisen, deren Entstehungsgrund schon S. 13/14 genügend gekennzeichnet wurde. Sie werden in vollem Umfange anzunehmen sein.

Er erwähnt vier allgemeinsprachlich festzustellende Bedeutungsmerkmale. Zunächst einmal stellt er die S. 11 schon

angeführte Uebersetzungsbedeutung des alten ius supremae inspectionis als auch noch heute vorhandenen Bestandteil fest. Er meint dazu (a. a. O. S. 8): „'Beaufsichtigen', 'Aufsicht führen über Etwas' heißt dem Wortsinne nach zunächst doch: dauernd auf etwas sehen, auf etwas achten, seine Aufmerksamkeit auf etwas gerichtet halten." Daß weiterhin „der Beaufsichtigende dem Beaufsichtigten gegenüber irgendwie die Möglichkeit einer maßgebenden Einwirkung besitzt", ist als hierher gehörend schon S. 18 erwähnt und als gewisse Stütze dafür angeführt worden, daß Aufsicht immer eine Einwirkungsmöglichkeit darstelle. Er führt zu diesem Merkmal aus: „Man kann ebensowenig eine feindliche Heeresmacht beaufsichtigen, wie etwa den — selbst personifiziert gedachten — Ozean." Dazu wird, aber nur an untergeordneter Stelle, ergänzt, daß der allgemeine Sprachgebrauch auch „die maßgebende Einwirkungshandlung gegen den Beaufsichtigten noch als ‚Aufsichtshandlung', ‚beaufsichtigende Tätigkeit' zu bezeichnen" pflege[1]). — Auf ein wichtigeres Merkmal jedoch wird man aufmerksam, wenn er im Anschluß an die „Einwirkungsmöglichkeit" sagt: „Dabei ist zu beachten, daß diese Einwirkung regelmäßig im Sinne einer Einschränkung der grundsätzlich vorhandenen Selbständigkeit des Beaufsichtigten gedacht wird." Diese Selbstständigkeit des Aufsichtsobjektes nämlich ist auch in der Aufsichtsbedeutung des allgemeinen Sprachgebrauches enthalten. Er erklärt dies in sehr geistreicher und überzeugender Weise so: „Allein der Sprachgebrauch verwendet das Wort — (beaufsichtigen) — doch in einem prägnanteren Sinn; neben dem Moment des Dauernden, Kontinuierlichen — (Hinsehens auf etwas) — liegen noch verschiedene andere Merkmale im Begriff des Verbums. Man ‚beaufsichtigt' wohl einen Hausbau, ein spielendes Kind, eine weidende Herde, aber man beaufsichtigt nicht ein Haus, eine Leiche, nicht das Steigen eines Flusses, nicht ein Gewitter: d .h. der Sprachgebrauch unterstellt als Objekt der Beaufsichtigung stets eine Tätigkeit, die von einem in gewissem Umfang als selbständig angenommenen Willen geleitet gedacht wird[2])."

So sind also nach ihm zwei Hauptbestandteile zu unterscheiden. Einmal muß eine Einwirkungsmöglichkeit des Be-

[1]) Dem steht nicht die Ansicht Triepels (Die Reichsaufsicht S. 119) entgegen, der ja nur die Bemerkung Schoenborns bekämpft, daß eine solche Abwandlung „logisch nicht ganz korrekt" erscheine.

[2]) a. a. O. S. 8/9.

aufsichtigenden vorhanden sein, damit überhaupt von Aufsicht gesprochen werden kann. Zu ihrem Wirksamwerden sind als Hilfsmittel notwendig die Kenntnisnahme, das dauernde Auf-etwas-achten, und die Einwirkungstätigkeit selbst[1]).

Zum andern ist aber eine gewisse Selbständigkeit des Objektes ebenso begriffsnotwendig.

Damit sind nun genügend Begriffsmerkmale gegeben, um Unterschiede von anderen ähnlichen Einwirkungsmöglichkeiten festzustellen. Schoenborn behandelt denn auch eine ganze Reihe ähnlicher Begriffe und ergänzt das von ihm Angeführte durch glücklich gelungene Vergleiche. So z. B. liegt danach (a. a. O. S. 27/28) der Unterschied von der „Bevormundung" darin, daß diese im Interesse des Bevormundeten, die Aufsicht dagegen nicht im Interesse des Beaufsichtigten geführt wird. Ein Vergleich mit der „Kontrolle" (a. a. O. S. 33) führt dazu, daß ihr die Möglichkeit maßgebenden Eingreifens nicht immanent erscheint, während im Aufsichtsbegriff eine solche Eingriffsmöglichkeit enthalten ist.

Wichtig und für die vorliegende Untersuchung sehr wertvoll ist ferner der Vergleich, den Schoenborn mit der „Leitung" anstellt. Er meint hier (a. a. O. S. 34): „Der Unterschied beider beruht darauf, daß unter ‚Leitung' eine beständige Einwirkung auf das geleitete Subjekt zwecks Erzielung eines positiven Verhaltens des letzteren zu verstehen ist, und daß die Selbständigkeit des Geleiteten vollkommen zurückgedrängt erscheint; dagegen hat die Beaufsichtigung stets die Selbständigkeit des Beaufsichtigten zur Voraussetzung." — Eine Bestätigung finden diese seine Ausführungen durch die Entwicklung der modernen Selbstverwaltungstheorien. Wenn nämlich mit dem Begriffe der Aufsicht die Selbständigkeit des Objektes verknüpft wird, dann ist man damit auch schon zur Ablehnung der Anschauung gelangt, die in der Selbstverwaltung nur ein politisches Pronzip erblickt. Damit wird, wie schon S. 25 ausgeführt, jede Selbständigkeit geleugnet und hier wäre in der Tat nur Raum für eine Leitung des Staates. Zur Aufsicht hingegen muß die Anschauung Gierkes und seiner Anhänger[2]) führen, sowie auch die modernen Kombinationstheorien[3]), die in der Selbstverwaltung sowohl ein politisches Prinzip als auch

[1]) s. auch Triepel S. 120.
[2]) S. 23 d. Arbeit.
[3]) S. 25 d. Arbeit.

einen juristischen Begriff erblicken[1]). Nach diesen letzteren ist nur im Gebiete des sogen. „eignen Wirkungskreises" von Aufsicht zu sprechen, nicht aber in dem des sogen. „übertragenen", in welchem der Staat die Dienstaufsicht hat. Diese Dienstaufsicht nun ist nichts anderes als Befehlsgewalt, als Leitung[2]). Schoenborn meint dazu (a. a. O. S. 34): „Wenn bei der Dienstaufsicht der Unterschied — (zwischen Aufsicht und Leitung) — etwas verwischt erscheint . . . ." und präziser an anderer Stelle (a. a. O. S. 55): „Die Beaufsichtigung verschmilzt hier ganz mit der Leitung . . . ; doch muß man sich stets gegenwärtig halten, daß Leitung und Beaufsichtigung auch hier begrifflich scharf zu trennen sind."

Doch nicht allein in der Selbständigkeit des Aufsichtsobjektes liegt der Unterschied zwischen Aufsicht und Leitung — wenn dies auch das wichtigste Merkmal ist. Er führt noch ein weiteres an. „In der Leitung liegt außerdem" sagt er (a. a. O. S. 34), „die Vorstellung des Ziel- und Normsetzens für die geleitete Tätigkeit mitenthalten. Die Beaufsichtigung dagegen setzt voraus, daß Ziel und Normen für die beaufsichtigte Tätigkeit im allgemeinen feststehen; sie will nur die Erreichung des ersteren und die Einhaltung des letzteren gewährleisten[3])." So bestimmt auch Triepel dementsprechend die Staatsaufsicht dahin, daß sie die Gesamtheit staatlicher Handlungen sei, „die zum Zwecke haben, das Verhalten der dem Staate Unterstellten in Uebereinstimmung mit einem feststehenden Richtmaß zu setzen oder zu erhalten." Allerdings erscheint hier die Selbständigkeit dieser „Unterstellten" — nach den eben angestellten Untersuchungen — zu wenig hervorgehoben. Nach den Schoenbornschen Erörterungen ergäbe sie sich vielleicht mittelbar, doch legt Triepel selbst (a. a. O. S. 120) gesteigerten Wert nur auf die dem Beaufsichtigenden zuzubilligenden Funktionen. Er meint nämlich, die Hauptquellen für seine Begriffsbestimmung darin sehen zu müssen, daß dem Beaufsichtigenden eine Beobachtungs- und eine Be-

[1]) und zwar in Preußen großenteils auf Grund einer Interpretation des § 56 öst. StO., in welchem der Magistrat einerseits als Ortsobrigkeit, andererseits als Gemeindeverwaltungsbehörde bezeichnet wird.

[2]) Dazu auch O. Mayer, 2. Bd. S. 181 ff.; Hatschek S. 65; Jellinek, Allgem. Staatslehre S. 641.

[3]) hier ganz deutlich die Inhaltsbestimmung der Aufsicht in den S. 10 Anm. 1 angeführten Gesetzen, die so oft nicht als Teil-, sondern auch als gesamte Begriffsbestimmung der Aufsicht angesehen wird. S. Anschütz a. a. O. S. 1149; Hatschek S. 326.

richtigungsfunktion zustehe. Das Objekt wird nicht erwähnt. So kommt sein Aufichtsbegriff praktisch wohl doch der „Leitung" zu sehr nahe. Dann aber wird noch eine deutlichere Hervorhebung dahin zu fordern sein, daß hier eine „Staats"-aufsicht vorliegen soll, also ein Institut, welches sich seinem Wesen nach erheblich von der im gewöhnlichen Sprachgebrauch angewendeten „Aufsicht" unterscheidet. Mit den „staatlichen Handlungen" ist da nicht viel geholfen. Wenn man schließlich hierin auch ein Unterscheidungsmerkmal erblicken kann, so ist es eben wieder nicht genügend betont und in den Vordergrund gerückt. — Vielmehr wird nach allem Bisherigen die Definition einer Staatsaufsicht über Selbstverwaltungskörper wie folgt festzustellen sein:

Staatsaufsicht ist Aeußerung der Staatsgewalt in Richtung auf einen mit einer gewissen Selbständigkeit ausgerüsteten korporativen Verband, und zwar zu dem Zweck[1]), sein Verhalten in Uebereinstimmung mit einem festgesetzten Richtmaß zu bring'en oder zu erhalten.

[1]) In diesem Teil wird die Triepelsche Fassung übernommen.

§ 4.

Die Grenzen der Staatsaufsicht.

Die Feststellung der Staatsaufsichtsgrenzen kann nur aus einer Erläuterung und Ergänzung des gefundenen Begriffes bestehen.

Es wird sich hierbei darum handeln, einerseits die Grenzen zu erkennen, die der Staatsaufsicht gegenüber zu respektieren sind, andererseits aber auch diejenigen zu suchen, die sie selber einzuhalten hat. Das erstere ist gleichbedeutend mit der Feststellung, inwieweit eine Einschränkung der Staatsaufsicht überhaupt möglich erscheint, wie weit der Selbstverwaltungskörper überhaupt gehen kann in seinen Forderungen auf staatsfreie Sphäre, kurz: was man nicht verlangen darf, ohne daß das Institut überhaupt entfällt.

Die Lösung hierfür ergibt sich ganz zwanglos daraus, daß der staatsrechtliche Charakter der Staatsaufsicht in ihrer Eigenschaft als Erscheinungsform der Staatsgewalt erkannt worden ist. Wenn also eine Untersuchung über die Staatsaufsicht angestellt wird, so ist damit gleichzeitig eine solche über die Staatsgewalt gegeben — soweit diese einem selbständigen korporativen Verbande gegenüber in Erscheinung tritt. Diese letztere Einschränkung kann nun selbstverständlich keine begriffliche sein. Es handelt sich hiermit nur um einen Hinweis auf die Terminologie, die ja mit „Staatsaufsicht" nur eine Richtung der Staatsgewalt bezeichnet. D. h. es liegt zwischen beiden kein Wesensunterschied vor; es gibt keine Abstufung etwa in der Intensität, in der Qualität, so daß die Staatsaufsicht etwa eine schwächere Gewalt darstelle. Sie ist eben nur eine besondere Bezeichnung für eine Staatsgewaltsrichtung, eine „Qualifizierung" der Gewalt durch ein bestimmt geartetes Objekt. — Daß sie — wie später noch gezeigt wird — dadurch auf einigen Gebieten gebunden erscheint, sich da nur in bestimmten Formen bewegen darf, tut dieser grundsätzlichen Stellungnahme keinen Abbruch. — So sind also die notwendigen Eigenschaften der Staatsgewalt auch gleichzeitig solche der Staatsaufsicht.

Hiermit ist denn auch die von so vielen Schriftstellern zwar erhobene, aber nirgends wirklich zum Gegenstand einer eingehenderen Untersuchung gemachte Forderung erfüllt, allgemein staatsrechtliche Erwägungen bei Behandlung des Aufsichtsproblems walten zu lassen[1]) oder „das Recht des Ganzen"[2]) wahrzunehmen.

Nun also die Erörterung der Staatsgewaltseigenschaften! — Wie schon S. 26 ausgeführt, ist die Staatsgewalt ein Element des Staates; d. h. dieser letztere muß untergehen, wenn sie verschwindet, sei es, daß sie sofort als Ganzes fortfällt, sei es, daß eine ihr wieder notwendige Eigenschaft zerstört wird. Wenn also ihre Eigenschaften festgestellt sind, so ist nicht nur das Minimum der Staatsexistenz (für dieses Element!) erkannt, sondern auch die Grenze der Einschränkbarkeit der Staatsaufsicht.

Als notwendige Eigenschaften werden heute allgemein — hauptsächlich im Anschluß an Jellinek[3]) — die Ursprünglichkeit, die Unteilbarkeit sowie die Einheitlichkeit anerkannt und gelehrt. — Nicht notwendig — aber regelmäßig mit ihnen verbunden — sind Omnipotenz und Souveränität[4]). Für vorliegende Untersuchung wird sich nun aber der Standpunkt sehr wohl vertreten lassen, daß auch diese beiden hier als notwendig aufgefaßt werden könnten. Denn es handelt sich ja um die Staatsaufsicht, welche nicht auch nach außen, sondern nur im Innern des Staates wirkt; und niemand wird verlangen, daß der Staat Omnipotenz und Souveränität freiwillig nach innen, in seinem eigenen Gebiete aufgeben solle. Souveränität ist Unverantwortlichkeit nach außen und Unbeschränktheit nach innen; diese letztere wird also hier ebenfalls den notwendigen Gewaltseigenschaften zugerechnet werden können. Ihr Fehlen, sowie das der Omnipotenz ergäbe eine außerordentliche Schwächung des Gewaltelementes und eine dauernde Gefahr des Staatsunterganges. — Wenn von außen Kräfte tätig sind, die diese beiden Eigenschaften zu zerstören suchen, so kann das etwa zu einer Stellung führen, wie sie Deutschland in der Nachkriegszeit im Saargebiet hat. Die Souveränität und Omnipotenz sind hier nicht mehr vorhanden, und doch wird man auch das Saarland als Teil des S t a a t e s

[1]) z. B. Schmieder S. 487.
[2]) Beseler I S. 273.
[3]) Allgem. Staatslehre S. 435.
[4]) Zu dieser Jellinek a. a. O. S. 492 ff.

Deutschland ansprechen müssen; auch dort ist die Staateigenschaft Deutschlands nicht verschwunden. Also: formal unbedingt nötig sind die beiden Eigenschaften für die Staatsgewalt zwar nicht; doch wird es als eine Forderung der Vernunft zu bezeichnen sein, wenn ihnen für die Betrachtung einer innerstaatlichen Tätigkeit dieselbe Beachtung und Bedeutung zugesprochen wird wie eben den notwendigen. Man wird nicht verlangen können, daß irgendein Staat in seinem eigenen Gebiete z. B. den Selbstverwaltungskörpern eine solche Stellung einräume, wie sie Frankreich im Saargebiet hat.

Doch wenn man eine solche Argumentation als „politisch" hier ablehnen wollte, so kommt die hier zu führende Untersuchung doch ganz gut auch ohne die Anerkennung der Notwendigkeit dieser beiden Eigenschaften aus. Eine feste Umgrenzung der Staatsgewalt nämlich, so etwa, daß sie — dies gilt auch immer für die Staatsaufsicht — sich nur auf bestimmten Gebieten bewegen dürfe, ist undenkbar, da dann nicht nur ihre Eigenschaften der Omnipotenz und Souveränität, sondern auch die der Unteilbarkeit verletzt sein würden[1]). Eine solche feste Begrenzung würde dasselbe sein, als ob die Staatsgewalt von allen anderen als den erwähnten Gebieten von vornherein fernzuhalten sei, auf denen dann eben einem anderen Subjekt — auf keinen Fall aber dem Staate — die gesamte denkbare ursprüngliche Gewaltsausübung vorbehalten bliebe. Das aber wäre Teilung der Staatsgewalt, wäre Untergang des Staates. — Es muß vielmehr eine stete Ausdehnungsmöglichkeit der Staatsgewalt, also auch der Staatsaufsicht, gefordert werden. Sollte also z. B. auf dem Gebiete des Selbstverwaltungswesens irgendeine neue Tätigkeit des Verbandes als möglich auftauchen, so muß die Staatsgewalt in Form der Aufsicht ohne weiteres sich betätigen können. Sie ist eben das Primäre und umfaßt zunächst alles.

Damit ist aber auch der Streit entschieden, ob die Staatsaufsicht allgemein sei oder nicht, ob sie nur positiven Inhalt oder auch noch negativen habe. Besonders in Preußen stehen hier die Meinungen recht schroff gegeneinander. Das OVG. konstruiert aus einem nicht mehr geltenden Gesetze, nämlich § 139 der rev. StO. vom 17. III. 1831 (s. dazu S. 9 Anm. 1 dieser Arbeit) ein allgemeines Aufsichtsrecht sowohl positiven als auch negativen Inhalts. Auf diesem Standpunkte stehen

[1]) s. auch S. 33 der Arbeit

auch eine ganze Reihe von Schriftstellern[1]). Die Mehrzahl der Gegner bringt nun, um doch zu einem generellen Aufsichtsrecht zu kommen, die oben schon angeführten „allgemeinen Erwägungen staatsrechtlicher Art". Nähere Ausführungen werden vermieden[2]), und einen Beitrag zur Ausfüllung dieser Lücke zu geben, ist ja auch das Ziel der hier vorliegenden Arbeit. Daß man nun zwar eine allgemeine Staatsaufsicht aus allgemein staatsrechtlichen Gesichtspunkten anerkennt, ihre Funktionen dabei aber doch auf „nur rein negative, prohibitive, wie reprobierende Befugnisse" beschränkt, wie Schmieder (a. a. O. S. 487) es tut[3]), ist ein Ergebnis der Flüchtigkeit dieser sehr häufig geübten Untersuchungsmethode. Abgesehen davon, daß für die vorliegende Arbeit schon ein Ergebnis durch die sprachliche Untersuchung S. 36 Anm. 3 gegeben erscheint, ist eine solche Begrenzung als geradezu unlogisch zu bezeichnen. Wenn man nämlich behauptet, die Staatsaufsicht erschöpfe sich darin, zu achten, daß das Aufsichtsobjekt seine ihm zuerkannten Befugnisse nicht überschreite, so ist das eben keine allgemeine Aufsicht mehr. „Allgemein" heißt doch: „Grundsätzlich überall", und nach Schmieder müßte der Staat schweigend zusehen, wenn das Aufsichtsobjekt seine ihm zustehenden Aufgaben nicht erfüllt und so eine Schädigung des allgemeinen Ganzen darstellen würde.

So darf also zusammenfassend nochmals hervorgehoben werden: Eine Ausdehnung der Staatsfreiheit des Selbstverwaltungskörpers ist nur bis dahin möglich, wo die Grenzen der nicht verzichtbaren Staatsintegrität beginnen, wo ein Weitergehen die Staatsgewalt zerstören würde. Und aus der Erkenntnis dieses Elementes ergibt sich weiter, daß es unvereinbar mit dem Wesen der Staatsaufsicht ist, wenn sie sich nur auf bestimmte Gebiete beschränken und alles andere — auch evtl. neu entstehende Betätigungsfelder — von ihr unberührt bleiben sollte. Das aber heißt: Dem Staate ist ein generelles Aufsichtsrecht begriffsnotwendig; sobald es fällt, fällt auch der Staat selber.

Dieses Ergebnis richtet sich hauptsächlich gegen Preuß, der, wie schon S. 29 angeführt, jede allgemeine Einwirkungs-

[1]) s. die Aufzählung bei Schmieder S. 487.

[2]) Gierke S. 652, Rosin, Recht d. öffentl. Genossensch. S. 117, 101 f.; Souveränität S. 292.

[3]) Ebenso Stein S. 72.

möglichkeit des Staates auf den Selbstverwaltungskörper ablehnt. Es wird jetzt deutlich, daß der Mangel einer solchen Anschauung — abgesehen von der S. 28 29 festgestellten falschen Grundlage — in der Nichtberücksichtigung der Staatsexistenz zu suchen ist. Seine Devise lautet nur: Hie Selbstverwaltungskörper, Staat, Du mußt geben! Die Konsequenz der hiernach zu gewährenden Erfüllung, die er nicht sieht — ja, man kann fast sagen — nicht sehen will, kennzeichnet Jellinek treffend, indem er sagt[1]): „Der Staat nämlich, der an dem Herrschaftsrecht der ihm eingeordneten Verbände seine absolute Grenze hätte, ist der Staat des Mittelalters[2])." Und richtig ist es auch, wenn er einen solchen Zustand als „abschreckendes Beispiel" bezeichnet und meint: „Aller juristischen Romantik wird es nicht gelingen, ihr wieder einiges Leben einzuhauchen."

Eine gewisse Einschränkung der allgemeinen Gewaltäußerung des Staates ist jedoch im Aufsichtsrecht trotzdem anzuerkennen und steht auch keineswegs in Widerspruch mit dem bisher Gesagten. Der Umfang dieser Einschränkung wird jedoch ein ganz anderer sein, als ihn Preuß verlangt. Er liegt in der S. 37 gegebenen Begriffsbestimmung, die von einer „gewissen Selbständigkeit" des Aufsichtsobjektes spricht und ergibt sich auch bei Behandlung der anderen Grenze der Staatsaufsicht, nämlich der Feststellung, welche Grenzen von ihr selbst zu respektieren sind. Die Frage hiernach ist gleichbedeutend mit der nach ihrer Ausdehnbarkeit, nach der Fixierung des Augenblicks, in welchem sie nicht mehr als Aufsicht, sondern nur als Staatsgewalt allein, in deren ganzem quantitativen Umfange, angesprochen werden kann.

Es wird hier anzuknüpfen sein an das auf S. 24 dem Selbstverwaltungskörper gemachte Zugeständnis einer „gewissen Einwirkungsmöglichkeit" auf den Staat. Dieses Zugeständnis wurde aus Gründen der Gerechtigkeit gemacht, und damit ist also der Anknüpfungspunkt noch näher bestimmt: der Rechtsstaat.

Seine Materie, besonders im Vergleich mit dem Polizeistaat, hat jedoch allenthalben[3]) eine so gründliche und erschöpfende Darstellung erfahren, daß jede Untersuchung

[1]) System S. 287.

[2]) so auch Peters a. a. O. S. 217.

[3]) s. Hatschek S. 1 ff.; O. Mayer S. 54 ff. und die dort angegebene Literatur.

darüber im weiten Umfang lediglich zu einer Wiederholung der schon überall anerkannten Kriterien werden müßte. Nur soviel sei hervorgehoben, daß Rechtsstaat jedenfalls nicht folgendermaßen aufzufassen ist: ‚Hier ist der Staat, er darf nichts anderes tun, als was auf dem Papier steht', sondern so: ‚Ich, der Staat, kann alles tun, aber ich will das und das nur so tun, und das soll von mir nicht nur als Gnadenakt gefordert werden können, sondern auch mit meinen eigenen Mitteln gegen mich selber durchführbar sein'. Also nicht ein Prozeßgegner — wie das nach Preuß' Ausführungen zu fordern wäre —, sondern ein Staat ist vorhanden, aber ein „Gerechtigkeitsstaat". Im ersteren Falle wäre der nämlich auch nicht mehr vorhanden, nur noch Normen, die allein die Oberhoheit für sich beanspruchen würden. Hier wäre das „Rechts-" ganz laut gesprochen und das Nachwörtchen „staat" völlig übertönt, während der richtig aufgefaßte Rechtsstaat zwar sich in gewissen Gebieten einschränkt, sich bindend eine Bahn vorzeichnet, aber doch auch Staat bleibt[1]).

So wird also zu sagen sein: Es ist möglich, daß die Staatsgewalt bzw. Staatsaufsicht sich auf den vom Staate gesetzlich bestimmten Gebieten nur gebunden betätigen kann, nur in ebenfalls vorgeschriebenen Formen[2]) und demgemäß in beschränktem Umfange. Das steht keineswegs in Widerspruch mit dem auf S. 41 Gesagten.

Die Anzahl der Gebiete, auf denen die Staatsaufsicht sich betätigen kann, ist nach wie vor nicht beschränkbar, wohl aber die Formen, in denen sie sich auf bestimmten Gebieten bewegen darf.

Damit aber sind die staatsrechtlichen Grenzen erkannt.

[1]) So und nicht anders will auch Helfritz, D. Vertretg. d. Städte . . . . S. 54, verstanden sein, wenn er dort die tatsächliche Macht als staatsrechtlich entscheidenden Faktor anführt; einer Willkür wird damit jedenfalls nicht zu Munde geredet.

[2]) Für Preußen werden z. B. im X. Titel der Städteordnung von 1853 Beanstandung, Zwangsetatisierung und Bestätigung genannt.

Schluß.

Mit dem zuletzt gefundenen Ergebnis ist die eigentliche Arbeit beendet. Es soll nun noch ein kurzer Ueberblick darüber angefügt werden, inwieweit das in § 1 festgestellte Problem gelöst und lösbar ist, und was sich demnach der juristischen Erfassung entziehen muß.

Es sei gleich an die im letzten Teil erörterten „bestimmten" Gebiete angeknüpft, auf denen sich die Staatsgewalt in ihrer Aeußerungsform als Staatsaufsicht nur in beschränkten Formen bewegen darf. Welches sind sie, und wo liegen auf ihnen die Grenzen für die Tätigkeit der Staatsgewalt?

Zunächst natürlich wird im Gesetz zu suchen sein: Also nur die Gebiete, zu denen das Gesetz eine bestimmte Tätigkeit der Staatsaufsicht erwähnt, sind im übrigen staatsfrei. Bei der Umgrenzung dieser Gebiete selbst — d. h. damit auch der Feststellung dessen, was staatsfrei ist — kann und wird es selbstverständlich Streitigkeiten geben. Doch dürften dieselben hauptsächlich auf juristischem Gebiete liegen, solange es sich um reine Gesetzesinterpretation handelt. Anders wird das jedoch bei Erwähnung des Subjektes — der „Persönlichkeit" mit Jellinek —, demgegenüber der Staat sich Beschränkungen auferlegt. Hier kann schon der Begriff eines solchen Trägers subjektiv öffentlicher Rechte als Grenze wichtig werden. Und wenn z. B. den Körperschaften Selbständigkeit garantiert ist, so liegt zwar wieder ein staatsfreies Gebiet vor, doch wird hier die Kontroverse über die nähere Bestimmung der Begriffsgrenzen nicht nur auf juristischem als vielmehr auf politischem Gebiete liegen.

Der Begriff der „bestimmten" Gebiete wird also gleiten und immer in Bewegung sein, es wird sich nie objektiv eine feste Grenzlinie ziehen lassen: das hier ist staatsfrei, ist selbständig zu verwaltendes Gebiet, und dies hier nicht. Nur die oben angeführten Punkte bleiben fest; man könnte sie die juristischen Grenzen nennen, zwischen denen eine dauernde

Verschiebung und Umwälzung vor sich geht, die jedoch nie überschritten werden dürfen. Und diese Grenzen zu zeigen, ist der Zweck der Arbeit.

Zusammengefaßt: Auf keinen Fall darf die Selbständigkeit zu einer Auflösung des Staates führen, d. h. die Staatsgewalt grundsätzlich ihr gegenüber auch nur eine ihrer Eigenschaften verlieren. Andererseits darf auch der Staat sich nicht Uebergriffe über die von ihm sich selbst gesetzten Schranken erlauben, er muß Rechtsstaat bleiben.

Zwischen diesen beiden Polen gleiten die Auffassungen, und der Streit wird solange währen, bis de lege lata entweder der Staat nicht mehr Gebiete staatsfrei machen kann, weil einfach keine mehr zu finden sind, dann ist er praktisch ein Schemen (wenn auch noch Staat, da er ja bei neu auftauchenden Fragen das primäre Gewaltsrecht besitzt), oder aber bis wieder ein Polizeistaat im alten Sinne entstanden ist, welchem Willkür gleich Staatsgewalt ist.

Lebenslauf.

Am 9. April 1902 wurde ich in Breslau als Sohn des Direktors Adolf Kühn und seiner Ehefrau Clara geb. Müller geboren.

Von Ostern 1908 bis Ostern 1911 besuchte ich die evangelische Volksschule und dann bis Ostern 1912 das Kgl. Wilhelms-Gymnasium zu Krotoschin in Posen. Hierauf war ich — nach dem Umzuge meiner Eltern nach Berlin — bis Michaelis 1912 auf dem Friedrichs-Realgymnasium, bis Michaelis 1918 auf der XI. (Borsig-) Realschule und bis Michaelis 1921 auf der Friedrichs-Werderschen Oberrealschule, die ich mit dem Zeugnis der Reife verließ.

Ich studierte sodann die Rechts- und Staatswissenschaften und besuchte vier Semester die Universität in Tübingen, ein Semester die Universität in Kiel und zwei Semester die Universität in Berlin. Im Juli 1925 bestand ich in Berlin das Referendarexamen und bin seit 10. August 1925 als Referendar im Bezirk des Kammergerichts im Vorbereitungsdienst tätig.

Adolf Kühn.